

管放兼顾，小额贷款公司新规有助于行业可持续稳健发展

2025年1月3日
行业简评

中证鹏元资信评估股份有限公司
金融机构评级部
张新宇
zhangxy@cspengyuan.com



为有效配置金融资源，原银监会和人民银行于 2008 年联合发布了《关于小额贷款公司试点的指导意见》（以下简称“《试点指导意见》”），小额贷款行业步入快速发展阶段，2015 年小额贷款公司数量一度达到历史高峰 8,965 家。小额贷款公司作为我国多层次信贷市场的重要一环，主要服务于小微企业、农户和个人消费者，定位于“小额、分散”，成为改善小微企业和农村地区融资难题的重要手段之一，为增加长尾客户的融资可得性发挥了积极作用。但随着宏观经济发展、技术创新以及市场竞争加剧，小额贷款行业风险管理难度日益增大，并出现了过度营销、不当催收、违规收费、出租出借牌照等经营乱象。2020 年以来，监管机构陆续发布了《关于加强小额贷款公司监督管理的通知》（以下简称“《加强监管通知》”）、《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称“《网络小贷征求意见稿》”）等文件，经过持续清理整顿后，据人民银行口径数据，截至 2024 年 9 月末，我国小额贷款公司数量较 2015 年 9 月末下降近 40%，行业实收资本较 2018 年 9 月末最高点 8,464.58 亿元下降 15.30% 至 7,169.32 亿元，行业贷款余额较 2017 年末的最高点 9,799.49 亿元下降 23.32% 至 7,514.21 亿元。

为进一步保障行业发展，时隔 4 年，行业再次出台重磅监管政策。2024 年 8 月 23 日，国家金融监督管理总局发布《小额贷款公司监督管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称“《暂行办法征求意见稿》”），并向全社会公开征求意见。此次《暂行办法征求意见稿》涉及小额贷款公司业务经营、公司治理、风险管理、消费者权益保护等多个方面，聚焦小额贷款公司事前、事中、事后持续监管，进一步细化完善监管规则，有利于规范小额贷款公司经营行为，助力行业行稳致远，对行业整体发展具有积极影响。目前小额贷款公司适行的监管办法主要为 2008 年发布的《试点指导意见》以及 2020 年发布的《加强监管通知》。在《小额贷款公司监督

管理暂行办法》正式稿印发之日起，《加强监管通知》将同步废止，《试点指导意见》仍旧有效，但与《小额贷款公司监督管理暂行办法》不一致的规定，以后者为准。

小额贷款行业发展呈现较大的地区差异；监管架构和监管责任的进一步明确，有助于强化属地经营

小额贷款公司作为地方金融组织，不同省份小额贷款行业的基础设施完善程度以及政策支持力度存在较大的差异，区域间发展不平衡现象较为突出，存在较为明显的地区集聚效应。截至 2024 年 9 月末，广东、重庆、江苏、浙江、四川作为前五大省级行政区，其小额贷款余额合计占全行业贷款规模的 50.82%，在营小额贷款公司数量合计占全国的 30.42%。有代表性的案例如，2010 年江苏省省属国有企业牵头成立了江苏金农股份有限公司，经过多年发展，已在江苏省内建立了全省小额贷款公司资金头寸调剂平台、小额贷款公司征信数据库、业务数字化管理平台等系统，对于防范小额贷款公司行业风险、促进资金融通、推动数字化建设等方面发挥了重要作用，同时也有助于地方金融监管部门精准开展属地化监管。本次《暂行办法征求意见稿》明确了由国家金融监督管理总局负责制定小额贷款公司监管规则，并对地方政府承担小额贷款公司监管职能的机构进行业务指导和监督；小额贷款公司监督管理和风险处置由省级地方金融管理机构负责，其设立、终止等重大事项统一由省级地方金融管理机构负责，不得下放；同时可以授权计划单列市、地市级、县级承担小额贷款公司监管职能的机构，开展非现场监管、现场检查、违法违规行为查处等监管工作。此外，要求地方金融监管机构每年应当选取一定比例的小额贷款公司进行现场检查，做到 3 年全覆盖。2023 年以来，多省已陆续开展辖区内小额贷款公司的现场检查摸底工作。职责清晰、相互协同的三级监管架构，有助于强化属地监管及属地经营，保障小额贷款公司合法合规经营，促进行业健康可持续发展。

此外，在经营地区方面，《暂行办法征求意见稿》也延续了 2021 年人民银行发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》中的思路，

明确规定小额贷款公司不得跨省、自治区、直辖市开展业务，跨地市展业的条件可以由省级地方金融管理机构自行规定。但网络小额贷款公司跨地区展业的条件在本次《暂行办法征求意见稿》中暂未明确，可参照的规范性文件主要为《网络小贷征求意见稿》中提到的“跨省级行政区域经营网络小额贷款业务的小额贷款公司的注册资本不低于人民币 50 亿元，且为一次性实缴货币资本”。

近年来持续规范整顿网络小额贷款公司，行业乱象得到一定遏制，从业主体数量有所下降；新规进一步加强贷款集中度管理，严格展业及风控系统要求，有助于网络小额贷款公司贷款集中度风险管控，提升业务竞争能力

随着互联网信息技术发展以及各大互联网平台的兴起，小额贷款公司的获客渠道、展业方式以及风控模式更加多元化，其中网络小额贷款业务已成为小额贷款行业的重要组成部分。截至 2023 年末，全市场网络小额贷款公司合计 179 家，合计实收资本和贷款余额分别为 1,590 亿元和 1,739 亿元，数量仅占 3% 左右的网络小额贷款公司贡献的贷款规模超过行业全部体量的 20%。根据《网络小贷征求意见稿》，网络小额贷款业务是指小额贷款公司利用大数据、云计算、移动互联网等技术手段，运用互联网平台积累的客户经营、网络消费、网络交易等内生数据信息以及通过合法渠道获取的其他数据信息，分析评定借款客户信用风险，确定贷款方式和额度，并在线上完成贷款申请、风险审核、贷款审批、贷款发放和贷款回收等流程的小额贷款业务。网络小额贷款公司指取得网络小额贷款业务经营资格的小额贷款公司，小额贷款公司经营网络小额贷款业务，应当经监督管理部门依法批准，且需至少提前 60 日向国务院银行业监督管理机构备案。2017 年以来，全国范围内已基本暂停批设新的网络小额贷款公司，存量网络小额贷款公司数量逐步下降，已从 2018 年末的 224 家减少到 2024 年 9 月末的 174 家。从注册资本规模来看，截至 2024 年 9 月末，注册资本在 10 亿元及以上的网络小额贷款公司共 30 家，其中注册资本在 50 亿元及以上的共 11 家。从股东背景来看，各大互联网头部平台已陆续布局网络小贷牌照，注册本金规模排名靠前的网络小额贷款公司股东主要包

括抖音、腾讯、京东、美团、百度、滴滴等。但在网络小额贷款公司高速发展的同时，也存在过渡营销、风险外包、违规兜底、租借牌照以及“通道”贷款等经营乱象，严重影响了小额贷款行业的健康发展，近年来监管部门多次针对互联网贷款业务出台相关监管政策，行业乱象得到一定遏制。

对于网络小额贷款公司贷款集中度方面的规定，最近一次规范性文件为 2020 年发布的《网络小贷征求意见稿》中要求的“自然人单户不得超过 30 万元，法人或其他组织及其关联方的单户不得超过 100 万元”。除需满足对同一借款人的各项贷款余额不得超过其净资产的 10%，对同一借款人及其关联方的各项贷款余额不得超过其净资产的 15% 外，本次《暂行办法征求意见稿》调整了对网络小额贷款公司的贷款集中度的要求。针对消费类贷款，要求网络小额贷款公司对单户用于消费的贷款余额不得超过 20 万元，主要是考虑到网络小额贷款公司的个人消费贷款客户多为下沉市场的长尾人群，制订与持牌消费金融机构同等金额的单户贷款上限要求，基本能够满足网络小额贷款公司客户的真实融资需求，一定程度上可避免非理性过度借贷和骗贷，保护消费者合法权益，也有利于保持行业间监管政策的一致性，防止监管套利。针对经营性贷款，不再区分自然人与法人，要求网络小额贷款公司发放的经营性贷款单户不超过 1,000 万元。对于经营性贷款集中度要求的设定，主要是考虑到银行业普惠型小微企业贷款单户授信总额为 1,000 万元（含）以下，同时，实践中普遍存在小微企业主以个人名义借款用于企业生产经营的情况，基于同类业务的一致性要求，亦对网络小额贷款公司的经营性贷款单户上限做出调整。此外，为确保相关规定平稳落地实施，《暂行办法征求意见稿》对单户经营性贷款上限 1,000 万元的要求设置了不超过两年的过渡期。整体来看，监管机构在加强网络小额贷款公司“小额、分散”的经营定位、防范贷款集中风险的同时，也存在推动网络小额贷款公司利用互联网信息技术和获客优势更好地触达小微客户的监管意图，有利于网络小额贷款公司业务竞争力的进一步加强。

其次，《征求意见稿》在网络小额贷款公司展业方式、互联网业务信息系统建设、风险防控体系、信息披露等方面均做出了全面、系统的要求，包括核心业务环节需通过线上操作完成、需独立运营互联网业务信息系统、应具有健全的风险防控体系，合法合规获取数据等。未来网络小额贷款公司的经营和风控要求相较传统小额贷款公司将更加严格，但同时也为网络小额贷款公司更高质量发展指明了方向。

经营负面清单重点整治无资质放贷行为，加强合作机构名单制管理，纯助贷业务面临整改

针对近年来快速发展的助贷和联合贷业务。本次《暂行办法征求意见稿》对合作贷款以及合作机构进行了针对性的规范。合作贷款方面，要求小额贷款公司不得将授信审查、风险控制等核心业务外包，不得接受无担保、不符合信用保险和保证保险经营资质监管要求的机构提供的增信服务或者兜底承诺等变相增信服务，不得帮助合作机构规避异地经营等监管规定，不得与无放贷业务资质的机构共同出资发放贷款。同时明确规定了小额贷款公司的经营负面清单，其中包括出租出借牌照、为无放贷业务资质的主体提供放贷“通道”、协助无放贷业务资质的主体申请含“金融”字样移动应用程序（APP）备案、向无放贷业务资质的主体转让或变相转让本公司除不良信贷资产以外的其他信贷资产等行为。上述政策主要针对目前市场上层出不穷的“套壳”经营、通道业务、牌照租借等行为，部分依靠担保兜底降低风险、不具备独立自主风控能力、依赖租借牌照获利的小额贷款公司未来将面临较大的合规整改压力；同时，监管机构未来可能进一步加强对触犯经营负面清单的小额贷款公司进行整治及清退。

合作机构方面，《暂行办法征求意见稿》要求小额贷款公司对各类合作机构进行名单制管理，确保合作机构的移动应用程序（APP）、小程序、网站经过依法备案，并及时识别、评估因合作机构违法违规可能导致的风险，督促合作机构落实合规管理、消费者权益保护责任。同时，要求地方金融管理机构若发现合作机构平台未依法备案，应责令小额贷款公司终止与其合作。

同时,《暂行办法征求意见稿》要求小额贷款公司不得仅提供不实际出资的营销获客、客户信用画像和风险评估、信息科技支持、逾期清收等服务,要求联合贷款单笔出资比例不得低于百分之三十。上述政策如果最终落实,将意味着部分拥有金融科技以及互联网背景的小额贷款公司所偏好的纯助贷轻资产业务将面临整改压力,而按照新规开展联合贷款的出资要求,则意味着小额贷款公司将面临较大的资金压力和资本金补充压力,业务增速将大幅减缓。

此外,《暂行办法征求意见稿》在全面加强行业监管的同时,也对小额贷款公司的业务范围有所放宽。《暂行办法征求意见稿》首次将商业汇票贴现业务纳入小额贷款公司的经营范围,允许具备一定条件的小额贷款公司在经省级地方金融管理机构同意后开展商业汇票贴现业务。未来如果该政策落地,或将有利于具有细分产业背景或依托供应链核心企业的小额贷款公司更好地发挥助力实体经济的作用。

结论

总体来看,小额贷款公司作为我国多层次信贷市场的重要一环,在经历行业快速发展的同时,也存在着诸多问题,尤其是近年来在激烈的市场竞争下,行业发展空间受到持续挤压。《暂行办法征求意见稿》着重在监督管理、业务经营和风险管理等方面对小额贷款公司进行了详细的规定,尤其是针对在行业中重要性日益凸显的网络小额贷款公司的业务经营做出了进一步规范。未来随着监管政策的最终落地,部分小额贷款公司可能面临较大的持续经营压力。但长期来看,作为小额贷款行业的重要制度基础,《暂行办法征求意见稿》有助于引导行业健康发展,提升行业核心竞争力,对小额贷款行业信用具有积极正面影响。

免责声明

本报告由中证鹏元资信评估股份有限公司（以下简称“本公司”）提供，旨在派发给本公司客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。

本报告基于我们认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证。需要强调的是，报告中观点仅是相关研究人员根据相关公开资料作出的分析和判断，并不代表公司观点。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。

本报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述证券的买卖出价。投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用报告所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。本公司及其雇员不对使用本报告而引致的任何直接或间接损失负任何责任。

本报告版权仅为本公司所有，未经事先书面同意，本报告不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。任何机构和个人如引用、刊发本报告，须同时注明出处为中证鹏元研发部，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

独立性声明

本报告所采用的数据均来自合规渠道，通过合理分析得出结论，结论不受其它任何第三方的授意、影响，特此声明。

中证鹏元资信评估股份有限公司

深圳 地址：深圳市深南大道 7008 号阳光高尔夫大厦（银座国际）三楼 邮编：518040
电话：0755-82872897 传真：0755-82872090

北京 地址：北京市朝阳区建国路甲 92 号世茂大厦 C 座 23 层 邮编：100022
电话：010-66216006 传真：010-66212002

上海 地址：上海市浦东新区民生路 1299 号丁香国际商业中心西塔 9 楼 903 室 邮编：200120
总机：021-51035670 传真：021-51035670

湖南 地址：湖南省长沙市雨花区湘府东路 200 号华坤时代 2603 邮编：410000
电话：029-88626679 传真：029-88626679

江苏 地址：南京市建邺区黄山路 2 号绿溢国际广场 B 座 1410 室 邮编：210019
电话：025-87781291 传真：025-87781295

四川 地址：成都市高新区天府大道北段 869 号数字经济大厦 5 层 5006 号
电话：+852 36158343 传真：+852 35966140

山东 地址：山东自由贸易试验区济南片区经十路华润中心 SOHO 办公楼 1 单元 4315 室
总机：0531-88813809 传真：0531-88813810

陕西 地址：西安市莲湖区桃园南路 1 号丝路国际金融中心 C 栋 801 室
电话：029-88626679 传真：029-88626679

香港 地址：香港中环德辅道中 33 号 21 楼
电话：+852 36158342 传真：+852 35966140